

東日本大震災復興まちづくり事業の制度設計から(事前)復興まちづくり ガイダンス(国交省都市局)の基本問題をさぐる(その1) ～復興まちづくり事業の制度史にもふれながら～

2020 年 8 月 26 日

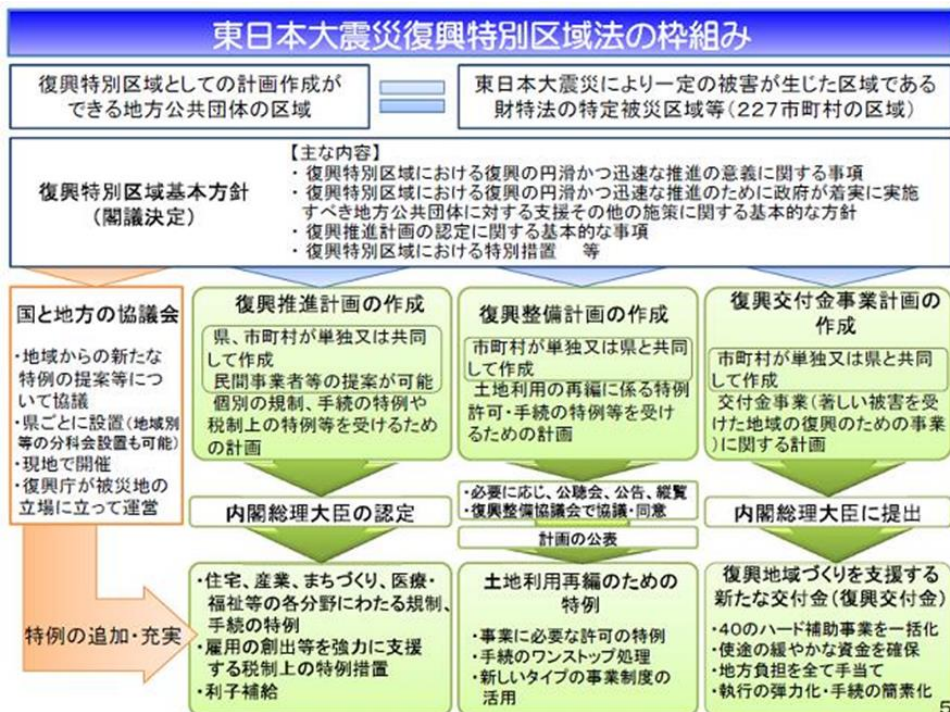
みやぎ震災復興研究センター 阿部 重憲

■みやぎ震災研の取組と本報告(研究)の関係(概略)

- ・「東日本大震災 100 の教訓」を発行し、事務局より震災復興 10 年検証に向けた項目素案が提案され、復興予算の使途分析作業や各分野や地域の動向についての研究を重ねている。
- ・10 年検証項目素案でも「惨事便乗型復興（＝「創造的復興」）の構図とその克服」が大項目として掲げられている。周知の様に「創造的復興」というキャッチフレーズは、阪神・淡路大震災の復興以来のテーマであるが、この背景・根底には、現代社会の病根（新自由主義）と復興まちづくり事業の根底を成している都市計画制度確立時から現在至る法制度上の問題がある。復興まちづくり事業の検証作業はこの流れの中で捉えてこそ今後の教訓となるのではないか。
- ・このためには、復興まちづくり（事業）の法制度の下でどのような問題が発生し、その問題の背景及び要因を明確にすることが求められている。
- ・国の動きは、復興まちづくり事業の制度設計から事業展開、さらには事業制度をめぐる「課題・教訓」を洗い出し、事前復興への準備を急いでいるようである。
- ・取り合えず本報告では、今回の復興まちづくり事業の制度設計から今日までの動きを概観し、その中での問題点（未整理）にふれ、その背景となっている都市計画制度の問題を確認したい。
- ・もう一つは、事前復興まちづくりに向けて動き出している国が、今次復興から何を「課題・教訓」としているかについて概括（まだ資料の読み込み中）し、今後の作業課題、検証課題について考えてみたい。
- ・また先日、国交省が、10 年間の成果・教訓の整理を行い、南海トラフ地震などに備える「市街地復興事業の取りまとめ事例集と、津波被害からの復興まちづくりガイダンス」を年度内に取りまとめる（「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」（座長・岸井隆幸日本大理工学部土木工学科特任教授））ことになっているようなので、これらの点も含めた総括する（住民主権の視点と立場から）必要がある。

(1)復興まちづくり事業(土地利用制限も含む)のスキーム

1)復興特区制度



【復興整備計画の作成、ワンストップ処理について】

- ・以下、「復興整備計画マニュアル」(復興庁)より、アンダーラインは筆者
- ・整備計画の策定主体；当該市町村

ア 個別法の各種手続のワンストップ処理

・復興に向けたまちづくり・地域づくりを円滑かつ迅速に進めていくため、復興整備事業の実施に必要な又は関連する以下の法定手続について、関係者が一堂に会した復興整備協議会における協議を活用することで、個別法において求められる関係者の協議・同意等を一括して処理できる

(ア)復興整備協議会の構成員

- ・復興整備協議会を組織する場合の構成員については、A及びBを必須とし、C及びDについては必要に応じ加えるものとする。

A 復興整備計画の策定主体となる市町村長

B 共同作成主体となる場合も含め、密接な関係者である道県知事

C 計画の作成・実施に関して意見聴取等を行うため、国の関係行政機関の長、復興整備事業の実施主体、学識経験者、住民の代表等

D 各種の個別法の手続をワンストップで処理するため、許可やゾーニング変更時の協議先の関係行政機関の長や施設管理者等

(イ) 復興整備協議会の運営

・なお、許認可手続をワンストップで処理する際の許認可権者の同意等については、会議における協議の場において当該許認可権者の同意等を得ることによって、別途の手続を経ることなく、許認可等があったものとみなすといった円滑な運営が図られることが望ましい。

＊別途、個別手続きも可能。

●ワンストップ処理関連；土地区画整理事業の事業認可などについては通常の手続き

・都市計画決定の意味・・・（後述）

2) 復興まちづくり事業(主要)と建築制限

①主要復興まちづくり事業

表1 復興まちづくり関連事業の比較表

事前手法検討	復興交付金の基幹事業(都市防災総合推進事業(復興まちづくり計画策定費補助・専門家派遣費用補助))			
事業手法	防災集団移転促進事業		津波復興拠点整備事業	都市再生区画整理事業
	移転もと	移転先		
計画段階補助	計画策定費補助		計画策定費補助	計画策定費補助
事業の補助対象	宅地・農地の用地取得費、建物補償費	公共施設の用地費・整備費、公益施設の用地費、造成費、再分譲区域の赤字部分	公共施設の整備費、津波避難ビルなどの津波防災拠点の整備費、地区全体の用地費（再分譲部分をのぞく）、地区全体のかさ上げ費用	公共施設の用地費相当分、公共施設の整備費、かさ上げ費用(計画人口40人/ha以上)
対象地域	都市計画区域内外を問わず		都市計画区域内が原則(区域外で都市計画決定すれば行うことも可能)、1市町村2地区又は1地区あたり20ha以下が原則。	都市計画区域内のみ(市町村施行でも市街化調整区域、非用途地域でも可)
対象規模要件	なし	5戸以上		なし
対象区域どり	災害危険区域をかけられるだけのまとまりが必要	5戸以上の一団性	用地買収する範囲を区域どりする。公益施設区域を先行的に決定し、段階的に拡大する考えもありうる。	区画道路を一体的に整備できるだけの一団性。ただし、一つの施行地区を二つに分離することも可能。
事業主体	県・市町村			
必要な法定手続き	防災集団移転促進計画の策定・国土交通大臣の同意		都市施設の都市計画決定、県(又は国)の事業認可	区域の都市計画決定、設計の概要の認可、土地区画整理審議会、仮換地指定、換地計画の認可、清算
復興交付金手続き	復興交付金事業計画への計上・復興本部への申請			
交付率	実質全額国負担(交付金+特別交付税)			
復興交付金申請後の事業計画の変更	3事業とも復興交付金対象事業なので、復興交付金申請後の事業計画の変更は容易。			
税制上の措置	従前の土地を売却した場合に2000万円の特別控除	なし	地区内の土地を一度事業者売却し、地区内で再度取得する場合には、譲渡所得税、不動産取得税が課税されない。	地区内の土地を土地区画整理事業の中で換地処分により移転しても、譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税は課税されない。

②建築制限

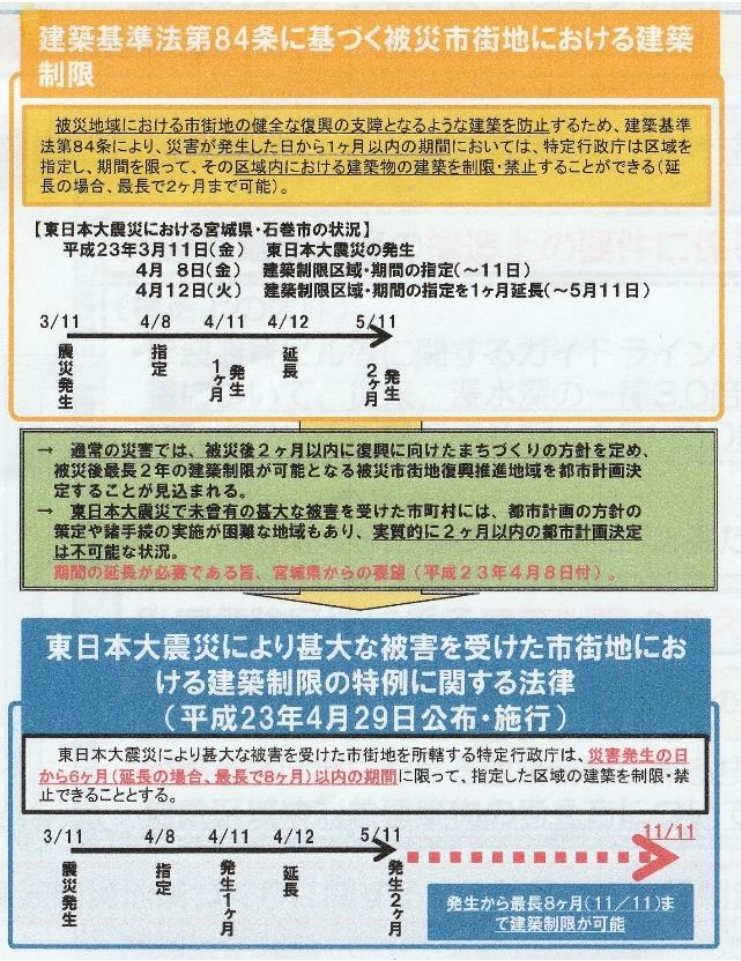


表 8.5-1 建築制限の実施経過 (宮城県)

	宮城県						石巻市		仙台市
	気仙沼市	名取市	南三陸町	女川町	東松島市	山元町	石巻市釜地区等	石巻市鮎川地区・建跡地区	
震災から2ヵ月	建築基準法84条第1項による建築制限区域の指定: 4/8～4/11 (1384.1ha)					—	建築制限区域の指定: 4/8～4/11	—	—
	同法84条第2項による建築制限区域の指定: 4/12～5/11 (1384.1ha)					—	建築制限区域の指定: 4/12～5/11	—	—
震災から6ヵ月	東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律第1条第1項に基づく建築制限区域の指定: 5/12～9/11					建築制限区域の指定: 7/1～9/11	建築制限区域の指定: 11/5/12～9/11(遼波地区は5/28～)	建築制限区域の指定: 5/28～9/11	—
震災から8ヵ月	同法第1条第3項に基づく建築制限の延長: 9/12～11/10 (一部縮小)				建築制限の延長: 9/12～10/31 被災市街地復興推進地域の指定: 11/1～	建築制限の延長: 9/12～11/10	被災市街地復興推進地域の指定: 9/12～13/3/10	建築制限の延長: 9/12～11/10 半島部94ha	—
上記以降	被災市街地復興推進地域の指定: 11/11～13/3/10 鹿折・魚町他 84.9ha 南気仙沼 137.3ha 松岩・面瀬 44.5ha 計 266.7ha	被災市街地復興推進地域の指定: 11/11～13/3/10 関上 102.7ha	被災市街地復興推進地域の指定: 11/11～13/3/10 志津川 154.4ha (一部縮小)	被災市街地復興推進地域の指定: 11/11～13/3/10 計 182.6ha	被災市街地復興推進地域の指定: 11/11～ 野蒜 大曲浜 計 162.7ha	建築基準法39条による災害危険区域の指定: 11/11～ 約1,900ha	—	—	建築基準法39条による災害危険区域の指定: 12/16～ 計 1213.8ha
復興計画	気仙沼市震災復興計画 (平成23年11月)	名取市震災復興計画 (平成23年10月)	南三陸町震災復興計画 (平成23年12月)	女川町震災復興計画 (平成23年9月)	東松島市復興まちづくり計画 (平成23年12月)	山元町震災復興計画 (平成23年12月)	石巻市震災復興基本計画 (平成23年12月)		仙台市震災復興計画 (平成23年11月)

(2) 復興まちづくり事業の制度設計から事前復興まで(国交省)

以下、現在まで把握している関連の報告書のタイトルを示す。

●津波被災市街地復興手法（パターン）検討調査（とりまとめ）

2012 年 4 月（平成 24 年）都市局 <https://www.mlit.go.jp/common/000209868.pdf>

【発行】市街地整備課（全体とりまとめ及び復興パターン）他

●東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）

2012 年（平成 24 年）6 月 ＜未定稿版；2013 年 12 月＞

<https://www.mlit.go.jp/common/000193129.pdf>

【発行】国土交通省都市局

●東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方（合意形成ガイダンス）

2012 年 6 月 <https://www.mlit.go.jp/common/000213268.pdf>

【発行】国土交通省都市局・住宅局

* ここから今次復興の教訓と復興まちづくりの取組へ

●被災市街地復興土地区画整理事業の工夫と適用事例

2014 年 3 月 <https://www.mlit.go.jp/common/001242646.pdf>

【発行】都市局 市街地整備課

●津波被害からの復興まちづくりガイダンス

2016 年 5 月

【発行】都市局 https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000027.html

●東日本復興CM方式の検証と今後の活用に向けた研究会報告書

2017 年 3 月 <https://www.mlit.go.jp/common/001181972.pdf>

【発行】国土交通省土地・建設産業局建設業課

●復興まちづくりイメージトレーニングの手引き

2017 年 5 月 <https://www.mlit.go.jp/common/001185687.pdf>

【発行】国土交通省 都市局 都市安全課

●復興まちづくりのための事前準備ガイドライン

2018 年 7 月 <https://www.mlit.go.jp/common/001246099.pdf>

<別途>

* 中央防災会議の論議から大規模災害復興法制定をめぐる動きと同法の問題点の検討が不可欠

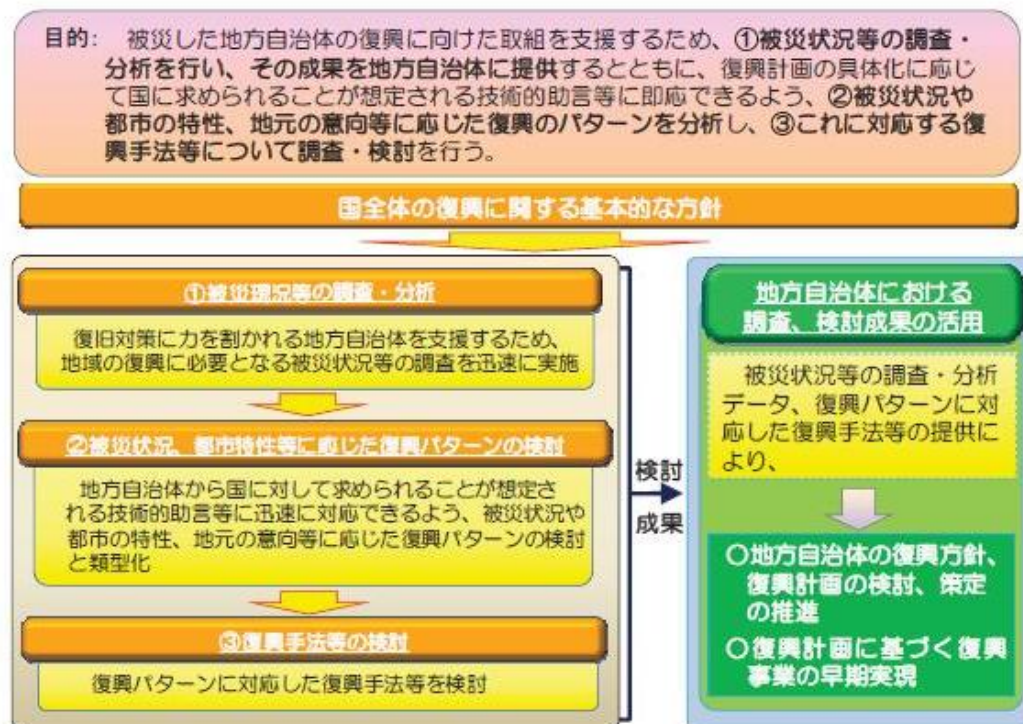
* 被災市街地における「まちなか再生計画」の果たしている役割・内容チェックも

(3) 各調査・報告別の問題点

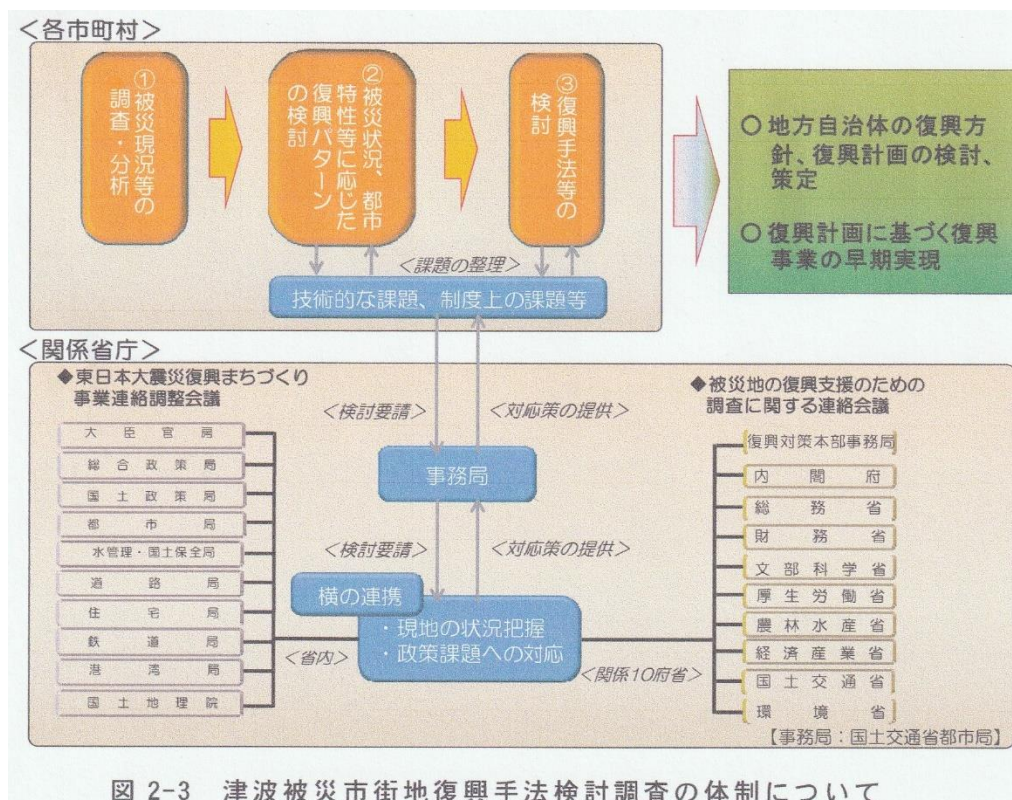
本来は、既に指摘されている復興途上の具体的な問題点を示しつつ、各調査・報告で国が指摘している内容（制度設計やその課題・教訓）について触れるべきであるが、前者は省略して後者のポイントを概括することに目的を置く。

1) 津波被災市街地復興手法(パターン)検討調査(とりまとめ);2012年4月

- ・都市局発行となっているが、役割分担は次の様である。市街地整備課（全体とりまとめ及び復興パターン）都市安全課（宅地造成におけるがれき活用）まちづくり推進課（地域コミュニティの維持等）都市計画課（被災現況調査、アーカイブ、合意形成ツール）（景観・都市空間形成）街路交通施設課（津波避難）（生産・物流機能の再構築）公園緑地・景観課（公園緑地整備に関する調査）（歴史・文化資産に関する調査）
- ・3・11直後からの被災自治体を対象にした市街地復興手法検討調査の結果を取りまとめたものである。調査の目的は「①津波被災地を対象とした客観的・統一的・即地的な被災現況等の調査・分析、②被災自治体の特性、意向に応じて想定される復興計画案の作成に資する復興パターンの検討、③復興手法や政策課題への対応方策等の検討（8つの政策課題について対応方策等の検討が行われている。後述5・1～5・8）」としている。



- ・関係10府省による「連絡会議」（事務局：国交省都市局）と省内の大臣官房各局で構成される「復興まちづくり事業連絡調整会議」が設置され、事務局（都市局・市街地整備課であることに留意する必要がある）が取りまとめた。



- ・②の復興パターンの検討で採用されたのは「移転」、「現地集約＋嵩上げ」、「移転＋嵩上げ」、「現地復興」の4パターンである。この検討の随所に地元意向を踏まえたような表現があるが、既に事業手法ありきで、被災地の特性をふまえ4つのパターンがあることを確認した→事業イメージの固定化（多様な展開の障害）。
- ・③では（なぜか）住宅に関わる政策課題は取り上げられていない。また、自然環境についても、5・3の都市デザインで簡単にふれている程度である。5・4 歴史・文化遺産では、被災前の市街地形成の歴史や文化（生活も含む）の保全・継承の重要性について指摘しているが、パターン検討との整合に迫る内容ではない。（なお、5・1 公園緑地整備、5・2 がれき活用）
- ・5・5 復興における地域コミュニティの維持等についても、従前コミュニティの重要性やそれを集団移転の基本にすることも記されていない。この背景には、地区・集落の集約化が想定されていたと考えられる。また、被災自治体の健康・医療・福祉政策についてもふれられているが被災者の現実の問題と切り結んだ内容にはなっていない。
- ・5・6 合意形成支援ツールについても、説得のための方法、ツール偏重の内容となっている。5・7 避難路、避難施設についてもタイトルが示すように問題を施設に矮小化している（総合的な避難対策についてはふれていない）
- ・5・8 地域産業、物流機能の再構築については統計データ分析、アンケート、ヒヤリングを実施しまとめているが、一般的な課題指摘に止まっており、復興まちづくりのあり方

には迫っていない。

＊

- ・調査のために設置された「東日本大震災からの市街地復興手法検討委員会」（2011.6－2012. 3、計6回、岸井、今村、北原他）の助言を得、また同委員会の意見等をふまえた復興事業の課題集約（以下、5項目について）が行われている。

① サステイナブルな「まち」を実現する

→少子・高齢化、人口減少に対応できるか。

② 総合的な復興まちづくりを進める

→津波被害に対する安全な市街地整備計画（早期策定）。産業基盤再生（雇用）、医療・福祉サービス、環境・景観の配慮に対する調整は行われていない。今後、総合的に展開する<以上、明記>

③ 住民の意向に柔軟に対応する

→関係権利者に事業内容を説明し合意形成を図ることが必要（要するに“説得”）

→住民の意向の変化への柔軟な対応

ここでの意向は被災者の狭義の制度選択（＝事業規模の把握）を指している。

④ 広域的な観点からの復興計画の調整を行う

⑤ 調査成果を今後の防災計画に活用する

- ・以上の①～③についての課題を取り上げたこと自体は特に意味があり、被災前からのハード事業の基本的な問題であった（確認）。しかしこれらが、事業所管当事者の問題として受け止めているかどうかポイントである（縦割りの課題としてとらえていると思われる）。

- ・「5. 被災市街地の復興に向けた共通の政策課題への対応方策等の検討」の成果を技術的指針（ガイダンス）や手引き書（ガイドライン）として取りまとめ、被災自治体に送付し活用されているとしている。

→「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」

2）東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」

；2012年6月

- ・まず「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」の組み立ては「はじめに」「第一編防災集団移転推進事業（防集事業）」「第二編土地区画整理事業」「第三編津波復興拠点整備事業（津波拠点事業）」であり、タイトル通りのハード事業に係わる運用の紹介となっている。

→2012年11月のコンサルタント研修会テキスト（同年6月付けガイダンスが挿入）ではガイダンスの前の資料として、冒頭に①特区法の枠組み、②被災地における建築制限の現況、新たな制度である③一団地の津波防災拠点市街地形成施設の概要が掲載されている。その後この③ガイダンス、④災害公営住宅整備、⑤漁業集落防災機能強

化事業等、⑥CMを活用した復興まちづくり、⑦民間事業者包括委託方式が掲載されている（実際の復興まちづくり事業のスキーム）。

- ・「はじめに」は「1. 策定の目的」と「2. 事業制度の目的と主な適用イメージ」からなるが、まず目的では、それぞれの事業の制度改正の周知と「円滑かつ迅速な事業実施」を明確にしている。さらに「また、今後の復興まちづくりにあたっての都市デザイン面からの配慮事項について、『復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方』（中間とりまとめ）を作成したので添付する」を踏まえるとまさにハード優先、スピード優先、計画不在の復興事業であると宣言しているようなものである。

「2. 事業制度の目的と主な適用イメージ」については、それぞれの事業の適用イメージもさることながら、（前提は建築制限であるが）防集事業から土地区画整理事業又は津波拠点事業の流れは、事業効率性を重視する組み立てだ。つまり防集事業（災害危険区域及び移転促進区域指定も含む）という任意事業（当該事業の身の軽さを利用して）ののではとも読める）で被災者の移転再建を迫り、その後を復興の基盤整備または移転先の受け皿整備を土地区画整理事業で行うという組み立てだ。事業効率性の追求は住民の分断に至る。

●第一編 防災集団移転促進事業

- ・「第二編」の防集事業の制度上の主な問題点についてガイダンス項目に沿ってみていくが、まず市街地復興パターン調査の結果等をふまえた制度改正点は、①市町村負担の軽減（事実上全額補助）、②移転先の生活施設等の立地支援、③規模要件の緩和（5戸以上）、④移転・住宅建設補助の引上げであり、いずれも事業促進・推進の立場からの改正である。

→1947年の秋田県の豪雨災害を契機に制定された任意事業（法定でなく小回り重視）であるが、今回は被災規模が広範囲に及んだことと全額補助（特例措置）が相まって、これまで地区や集落を対象とするような状況とは異なる展開となり、この中で「事業ありき」及び「事業目的」（県及仙台市や山元町）と被災者の「生活再建」との間をめぐって様々な軋轢が生じた。

- ・「3. 事業実施までの主な流れ」の「④事業計画の策定」では、「事業計画区域が大規模であるため、一時に全体の事業計画を確定させることが困難な場合には、関係被災者との合意が整った区域から順次事業計画を確定していく等、関係被災者との合意形成の進捗状況に合わせて段階的に事業計画を確定させていくことも可能である。」としているが、被害が広範囲であるということとも相俟って、大規模化と危険区域先行型（後述）の事業誘導を図っているのではないかと読み取れる。もちろんここでの「合意」は被災者が復興の主体として成長していけるような真の住民合意（＝事業の公共性の確保）とは根本的に異なる。
- ・同じく「⑤開発許可（中略）特例の適用」における立地基準の不適用は、移転地の小規模化に加え、孤立化の背景にもなる（なっている）。また「⑥復興整備協議会を活用し

たワンストップ処理」(⑦、⑧の復興整備協議会の開催も含む)についても、協議の性格(許認可)から上位下達に成らざるを得ない(メンバー構成。被災市町は法的には復興主体と位置付けられているが、個別事業の「事業主体」に過ぎない)。

- ・「4. 集団移転促進事業計画の策定」の「2」事業計画の策定単位」「①事業計画の策定単位」については、手法検討調査をふまえ、あらゆる状況に対応できる(事業計画策定単位の基本的考え方; ケース1~4)としているが、地区・集落、コミュニティベースの考え方が示されていない(真の集団移転ではない)。
- ・「③合意形成と計画策定の関係」についても、「まずは移転に賛成する被災者を対象に移転促進区域を設定して事業計画を策定し、事業を進めながら移転反対者を含む全体の合意形成に向けた努力を続け、その後の状況の進展に応じて適宜事業計画を変更する」といった柔軟な対応により事業の推進を図ることが重要である」という「事業の遅れ」に対する事業推進の意図を明確にする一方で、地区・集落全体の生活再建(この言葉は使用している)全体への合意形成は考慮されていない。
- ・「5)その他留意点について」の「②任意事業を円滑に進める方法」の「防集事業は、関係被災者の合意の下で事業を進めるいわゆる任意事業であるため、事業の円滑な実施のためには移転促進区域とすることを予定している区域内の被災者の経済状況や移転に関する意向を十分に把握した上で、事業計画を策定することが重要である。このため、宅地等の買収単価、住宅団地の賃料単価及び譲渡単価、移転費助成、住宅建設等に対する助成、災害公営住宅の規模及び家賃等についての情報を被災者に提示しながら、自力建設か災害公営住宅入居か、土地取得か借地か等の住宅団地での住まい方に対する意向を把握するなど、合意形成に向けた緻密な取り組みを行うことが重要である」としている。このような被災者の生活再建に直接かわる重要事項は、ここで示すのではなく、ガイダンスの前段で明確にすべき点である(細部は後述するにしても)。
→この場合の項目としては①被災者・地区主体の事業である(自治体は取りまとめ責任)、②当該事業の目標、内容、③当該事業プロセス(計画、事業)、④事業方法(結果として防集事業)⇒「地区復興(生活再建)計画」の制度化が不可欠(一連の合意形成についても①~④のすべてが対象になる)。
- ・「5. 移転促進区域」「1) 移転促進区域の設定」の内容について「①移転促進区域先行型と災害危険区域先行型」の冒頭で「今般の東日本大震災の被災地の状況を見ると、防集事業の実施地区は「移転促進区域先行型」と「災害危険区域先行型」に大別されるものと想定される」とあたかも同列であるかのような書き出しになっているがそうではない。防集事業を任意の被災者・地区主体の事業とするならば「移転促進区域先行型」というのは被災者個別の事業参加意志、事業促進を前提としており、災害危険区域先行型(建築制限)というのはパターン重視の移転事業誘導型(又は事業効果促進型)と言えるので目的そのものが異なる。
- ・「3) 災害危険区域と建築制限について」では「(前略)土地の有効活用と被災地の復興

を阻害することがないよう留意することが重要である。なお、交付要綱6－3項第三号の「建築禁止である旨」とは、条例で住宅の建築を禁止することであるが、上記技術的助言等に照らして建築を禁止する必要のない住宅の建築まで禁止しなければならないという趣旨ではない。また、「防災植林その他の措置」には、技術的助言等に即して定められた建築制限に係る条例で建築することが許容されている建築物の敷地に供することにも含まれる。」と区域指定に当たっては慎重に対応するよう記してあるが、とりわけ現地再建においては生活再建支援と不可分であることにもふれる必要がある。

- ・「6. 住宅団地の整備」全体についてであるが、タイトルが示すように施設としての住宅団地整備に止まっており、肝心の集団移転、コミュニティ形成の視点が欠落している（この欠点を補うために各地でコミュニティ形成のためのプランニング、合意形成活動が推進された）さらに同年6月のガイダンスでは「防集事業の実施にあたっては、新規に住宅団地を整備する場合のほか、安全な場所にある既存の住宅団地や既存集落の中にある空地を活用して住宅団地とすることも考えられるが、このような場合には、事業主体が用地を取得すること及び過去に地方公共団体が実施した宅地開発等の土地活用をすることをもって「住宅団地の整備」に該当するものとして取り扱って差し支えない。

（以下、省略）」というように傍点部分が追加された（事例；仙台市の荒井土地区画整理事業宅地の移転先利用）。

- ・「2）住宅団地への移転者」（被災地の移転促進区域内の居住者）や「3）住宅団地の設計」（周辺条件やコミュニティのあり方への配慮等）については、肝心の多世代や様々な所得層（住宅タイプ）のミックスなど持続可能性についてはふれられていない。また4）住宅団地の規模についても、要件については詳細に触れているが、コミュニティの持続可能性には言及していない。
- ・「6）住宅団地の位置の選定」は、「住宅団地の位置の選定は、移転する被災者の新しい生活を営む場所を決める極めて重要な事項である。位置の選定にあたっては、今般の津波被害や宅地被害等を勘案し、再度の津波被害や滑動崩落の恐れのない場所を選ぶなど、安全性の確保に配慮することが必要である。一方、移転する被災者の生活や就労等についても配慮する 必要があり、安全性の確保に加え、自然環境、日常生活の利便性、鉄道駅等の交通結節点や就業地へのアクセス等の観点も重要である」というように全体としては、集落・地区の市街地部への移転・集約化を想定している（これが仙台市や山元町のような強引、極端な進め方に結び付いている）。

●第二編 土地区画整理事業

- ・「1. 土地区画整理事業の津波被災地における運用」の冒頭部分で、土地区画整理事業が市街地整備の中心的な事業手法であり、それに加えて「また、関東大震災や第二次世界大戦による戦災、阪神淡路大震災など、震災や戦災の復興局面においても、土地区画整理事業が活用されてきており、今般の東日本大震災における津波による災害からの復興においても、その役割が期待されるところである」と復興と当該事業手法の運用は不

可分であるかのように記されている。この背景には、都市計画制度の確立時からの土地
区画整理事業の位置づけと震災復興時における特別都市計画法や特措法による土地区
画整理事業の制度運用等に係わる具体的な措置が講じられてきた。一方、復興事業の積み
重ねとともに建築制限（私権制限）も強化され、事業適用のための法的措置は強化され
ている。

→＜特に自治体施行、都市計画事業＞都決による公共介入。住民は「処分の第三者」

（司法判断；（例）設計概要認可に処分性はない）そもそも住民主体の事業ではない

⇒「住民合意形成」は必要ないという解釈が成り立ってしまう。⇒現にこの第二編土地
区画整理事業の事業説明では「多様な意向に配慮」（技術的対応）という表現はある
が、「住民合意」という言葉は一切ない。

- ・土地区画整理事業ありきは、我が国の都市計画制度の制定（発祥も含む）と災害復興と
の関係等これまでの歴史と不可分である（詳細は【資料】）。その特徴（復興そのもので
もある）を概括すると以下ようになる。①中央集権、上意下達（「勅令」の伝統）、②
施設整備（ハード事業）中心、③縦割り；官僚主導（危機、重大事案には“無力”）
- ・「1）復興特区法の特例 ①復興整備計画による都市計画決定等手続きの処理」の市町復
興整備協議会による手続きのワンストップ化でふれたが、知事や国の関係機関の長も構
成員であるため、事実上の上意下達による調整の一括化の場でもある。また「事業認可
の手続きは別途土地区画整理法に基づき必要となる云々」と県知事が事業認可するとい
うことを明確にしている。
- ・「4）多様な意向に配慮した被災市街地復興土地区画整理事業」「①多様な意向へ配慮す
るための換地上の留意事項」の意向とは、あくまで換地技術に係わる意向であり、それ
以上ではない。（但し、北蒲生のように、土地利用を非住居系にしているという事か
ら、住居については安全性を全く考慮しない「原位置換地」、多くの非居住系予定地を
集約換地するというケースもある）。「②高台等移転後の土地利用規制・活用のあり
方」については、課題の取り上げ方が限定的であり、言及が不十分である（移転が先の
考えが如実に表れている）。また「民間企業の一括代行方式」の活用についても推奨し
ており問題（丸投げ）である（別途整理）。

【資料】3・11 復興まちづくり検証のための法制略史

～主に都市計画・市街地復興事業（土地区画整理制度）を中心に

* 以下（～1986）、底本；石田頼房「日本近代都市計画 100 年」1987 自治体研究社

- ・ 1888 年東京市区改正条例（勅令による強行公布。以下の土地処分規則、建築条例を含め三位一体。国家事業）
 - 「道路橋梁河川ハ本ナリ（産業基盤）水道家屋下水ハ末ナリ」（芳川顕正意見書）、審査会案として広範囲の建築制限
 - 壮麗華美。「貧富分離論」に対する森鷗外（公衆衛生論）の批判
- ・ 1889 年東京市区改正土地処分規則（建築制限と連動）東京市建築条例は流産
- ・ 1919 年 旧都市計画法・市街地建築物法（中央集権→全国一本、用途地域等も）；都市計画区域、都決（都市計画地方委員会の議⇒内務大臣決定⇒内閣認可）と計画機能（建築制限）、財源と受益者負担、計画官僚誕生、土地区画整理（都決⇒公共団体の強制執行、土地収用法の適用認定）、建築線、地域地区制）・・・この仕組みが 1968 年新法まで続く
 - 土地区画整理事業；任意的、敷地造成（収用地）、強制的の 3 種（耕地整理法準用）
- ・ 1923 年 関東大震災（M7.9）
- ・ 同年 特別都市計画法（東京・横浜；震災復興都市計画事業（土地区画整理））
 - 土地区画整理；建物付き宅地の強制編入、公共団体施行を原則、区画整理委員会、1 割無償減歩、換地予定地への移転命令・・・反対運動（省略）
- ・ 1924 年 市街地建築物法 耐震規定（世界最初）
- ・ 1924 年 同潤会；罹災者向け住宅建設
- ・ 1933 年昭和三陸地震後に行われた建築規制（宮城県令（石巻）⇒‘50 建基法で廃止？（県））
- ・・・・戦時体制下都市計画（「防空（末期は「強制疎開」と連動）」、「神都」都市計画や工業分散；土地区画整理）、植民地支配（「大東亜共栄圏」先進的都市計画）
- ・ 1945 年 12 月 戦災地復興計画基本方針 ①復興計画区域、②復興計画の目標、③土地利用計画、④主要施設、⑤土地整理他→「土地整理の方法は土地区画整理又は買収による（以下略）」
- ・ 1946 年 特別都市計画法（土地区画整理事業のための特別規定が中心。無償減歩 1 割 5 分）→‘49 年法改正 減価補償導入→‘49 年頃復興事業打ち切り、大幅縮小
- ・ 1947 年新憲法施行・・・都市計画制度改革流産
- ・・・・‘47 英国 都市農村計画法（開発権は国に帰属「開発許可制度」）
- ・・・・‘49 年シャウブ勧告（①計画決定権と②住民参加、③計画規制がテーマで革新的な内容であった）
- ・ 1948 年福井地震（都市直下型、M7.1）→震災復興都市計画事業（街路＋区整）を震災復興事業に切替（震災 2 日前に仮換地指定済）
- ・ 1950 年建築基準法（市街地建築物法廃止→建築行政が地方へ）

- 建基法 84 条（建築制限）最長 2 か月の建築制限（復興計画策定期間。都計法では縦覧等がない）←旧都計法下の「私権制限」の反映
- ・ 1954 年土地区画整理法（単独法）←旧都計法下で制定
 - ・ 1959 年伊勢湾台風、1961 年災害対策基本法（地方自治体の権限）
 - ・ 1968 年（新）都市計画法（①権限移譲；知事＞市町村、国・知事の市町村決定への関与
②住民参加導入；公聴会（アリバイ）、説明会（同）、意見書（扱い）、市区町村都計審（都計法規定なし）、③議会関与なし（都計審メンバーとして参加）・・・現在も
 - ・ 1978 年宮城県沖地震（M7.4）→1981 年建基法大改正「新耐震設計法」
 - ・ 1976 年酒田大火→建基法 84 条適用；火災発生から 2 ヶ月で区整事業計画決定告示（制限期限内）～「実績になってしまった」以後も改正なし
 - ・ 1995 年阪神・淡路大震災（都市直下型）→「第 1 段階」：84 条の建築制限期間に「大枠計画」（事業区域、手法、主要道路、近隣公園）を決める／都決告示。「第 2 段階」：住民参加で詳細計画・・・＜2 段階都市計画＞
 - ・（この間）1995 年 2 月 26 日被災市街地復興特別措置法制定→同法「被災市街地復興推進地域」の適用なし→（理由）「第 1 段階」の土地区画整理事業区域の都決；都計法 53 条による建築行為等の制限
 - ・・・・2000 年地方分権一括法⇒都市計画「自治事務」、現在も県は国同意、市町村は県同意必要（知事権限は絶大）
 - ・ 2011 年 3.11 東日本大震災（M9.0）；パターン調査、建築制限の特別立法
→「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」
 - ・ 2013 年「大規模災害からの復興に関する法律」（大規模災害復興法）

3) 東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイダンス)

；2012 年6月

・上意下達の復興、支援策が貧弱、「制度に生活再建を合わせる」という本末転倒の状況の中で、国がアリバイ的に作成した。もちろん「住民合意」の本質である住民主権、計画の公共性の確保という視点はない（現行法の住民の法的地位を反映）。なお、発行対象は被災自治体向けである。

- ・「はじめに」で「被災者の合意形成を図りながら復興に向けた現実的な事業計画を作り上げていく手続きに決まった方法があるわけではないが、集団移転や市街地の面整備による復興事業を円滑かつ早急に実施する観点から、被災者の合意形成を図っていくためのモデル的なプロセスを設定し、事業主体である市町村が各ステップで留意すべきこととして、現時点において想定されることをまとめたので参考にされたい」とあくまで事業化の誘導を意図するガイダンスである。
- ・そのプロセスも以下に示すが、「被災者との話し合い（以下「協議」という。）を通じて合意形成を図る計画と、防集事業や区画整理事業等の補助事業に係る法令等で定められた事業計画とを区別するため、前者を「まちづくり計画」、後者を「事業計画」と呼ぶこととする」と主旨は明確だ。

●準備

ステップ1 協議の進め方やスケジュール等を確認する

●まちづくり基本方針の決定

ステップ2 復興計画に掲げられた復興方針を説明する

ステップ3 復興方針を決める

ステップ4 復興まちづくりに関するご意見を伺う

ステップ5 まちづくり基本方針を決める

●まちづくり計画の作成

ステップ6 住まいの選択肢や再建費用等を提示する

ステップ7 住まいの再建方法を決める

ステップ8 まちづくり計画について協議する

ステップ9 再度、まちづくり計画について協議する

●最終

ステップ10 まちづくり計画を完成する

4) 被災市街地復興土地区画整理事業の工夫と適用事例 ；2014 年 3 月 都市局 市街地整備課

- ・以下の事業のスピードアップ（「本筋」）にポイントを当てた事例整理はやっている。

→施設整備（法の主旨）のみ（申し出換地は含まれる）

◆ 早期工事実施（宅地造成）

- ① 起工承諾の活用による造成工事の前倒し

- ② 仮換地指定の早期化による工事進捗
- ②-1 土地区画整理審議会の早期設立
- ②-2 公示送達の活用による所有者不明土地への対応
- ②-3 工事のための仮換地指定による早期工事着手
- ③ CM等活用による工期短縮（一括発注による契約手続き分の期間短縮や、複数工事の組合せの効率化等による工期短縮）
- ④ 先行的事業認可による早期事業着手
- ◆ 早期工事実施（建築）
- ⑤ 早期再建希望者を先行整備エリアに申出換地することによる住宅建築の円滑化
- ⑥ 建築確認との連携による住宅建築の早期着手（道路整備と並行整備）
- ◆ 事業後を見据えた取組
- ⑦ 需要に応じた段階的事業実施

5) 津波被害からの復興まちづくりガイダンス ;2016 年 5 月

- ・2014 年度から 2015 年度「東日本大震災による津波被害からの復興まちづくり検証委員会」（岸井、姥浦等）による検証、教訓を地方公共団体向けのガイダンスとしてとりまとめた（主に南海トラフ地震対象）。（全 7 回開催）



＜以下、報告書項目のみ＞

第1部 東日本大震災からの復興まちづくりの特徴的な課題・教訓

1-1 東日本大震災からの復興まちづくりの特徴的な課題・教訓

●地域社会経済活動の縮小の加速化●発災直後における平時を大幅に超えた事務作業量の継続的発生●新しい津波防災の考え方を前提とした都市構造の再編 ●多岐にわたる利害関係者●意向未確定の住民・事業者の存在

1-2 東日本大震災の復興まちづくりにおいて、地方公共団体が苦労したこと

(1) 初期対応段階

1) 基礎情報の収集・整理における苦労点と主な対応

●被災住民の把握●被災事業者の把握

2) 建築制限の実施検討における苦労点と主な対応

●建築制限の導入必要性の判断●建築制限の導入範囲の検討

3) 応急仮設住宅・仮設店舗の整備における苦労点と主な対応

●建設用地の確保●応急建設住宅と応急借り上げ住宅の対応

(2) 調査計画段階

1) 復興計画・復興まちづくり計画の策定体制・各種調査発注方法の検討における苦労点と主な対応

●多様な主体が関与した復興まちづくりのプロセスの確立

2) 復興計画・復興まちづくり計画の策定における苦労点と主な対応

●復興まちづくり事業の計画人口の設定●人口減少や高齢化への対応を踏まえたコンパクトなまちづくり●新しい津波防災の考え方を前提とした都市構造の再編 ●被災市街地における復興パターン検討 ●用地確保の難航による計画策定の遅れ●住民・事業者の時間の経過に伴う意向の変化に対応した計画検討●産業再生を考慮した復興まちづくり計画の検討

1-3 東日本大震災の復興まちづくりでの特徴的な課題と教訓

(1) 住民・事業者の迅速かつ継続的な意向把握

●応急仮設住宅等の入居場所の迅速な把握と一元管理●復興まちづくり計画などの分かりやすい情報提示●継続的な世帯別意向の記録●他部局との連携による意向把握●意向未確定者の住宅再建等の意向推定●計画人口の設定

(2) 多様な関係機関を含む復興まちづくりのプロセスの確立

●復興まちづくりに係わるスケジュールの想定●多様な主体との協議体制の確立

(3) 海岸保全施設や津波防護施設等、津波シミュレーションの関する対応

●海岸保全施設や津波防護施設等に関する迅速な検討・協議●津波シミュレーションによる復興まちづくり後の浸水想定等の把握

(4) 住民・事業者の時間の経過に伴う意向の変化に対応した計画検討

●移転先団地での意向確定に基づく段階的な整備（防災集団移転促進事業）●先行的事業認可による土地区画整理事業の早期事業着手●土地利用未確定区域での公共用地の大区画化

●土地区画整理事業と防災集団移転促進事業

(5) 基幹産業の早期再建への対応

●産業関連部局と連携した復興まちづくり計画の検討●早期復旧市街地での建築制限区域の除外による産業再建の促進

(6) 地域生活を支える産業の再建支援

●商店主や事業者などの事業再建意向把握●早期復興エリアの形成による商業業務集積の誘導・事業所の流出抑制●土地区画整理事業による事業用地等の集約化●各種補助事業等を活用した共同店舗・共同施設の整備支援●住宅地の近接地等での再建支援

(7) 円滑な復興まちづくり関連事業の推進に関する契約方式の採用

●コンストラクションマネージメント（CM）方式●市街地総合コーディネイト（PMC）業務方式●設計・施工一括発注方式

(8) 平時からの復興まちづくりを見据えた対応

6)復興まちづくりのための事前準備ガイドライン；平成 30 年7月

